

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 318 DE 1995

COMISION DE PRESUPUESTO integrada con HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 520 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

NOVIEMBRE DE 1995

P R E S U P U E S T O N A C I O N A L - Ejercicio 1995 - 1999

Versión taquigráfica de la sesión matutina de la Comisión del día 3 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Presiden	: Senadores Luis B. Pozzolo y Luis A. Heber
Miembros	: Senadores Reinaldo Gargano, Rafael Michelini, Wilson Sanabria y Helios Sarthou
Integrantes	: Senadores Danilo Astori, Daniel Cairo, Alberto Couriel, Hugo Fernández Faingold, Luis Hierro López y Luis Eduardo Mallo
Concurren	: Senadores Marina Arismendi y Albérico Segovia; Secretario de la Cámara de Senadores, Mario Farachio; Secretario de la Cámara de Representantes, Horacio Catalurda; Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Quena Carámbula y Director General de Comisiones del Senado, Pedro Pablo Andrada
Invitados	: Ministerio de Economía y Finanzas: Subsecretario contador Juan Moreira y asesores, economistas Eduardo Cobas y Gastón Labadie; Contaduría General de la Nación: Contadora General, contadora Hebe Patrone y asesora, Nélida Dieguez; por la Oficina Nacional del Servicio Civil: Director, Subdirector, Secretario General y asesores, doctor Ruben Correa Freitas, Santos Marichal, Norberto Puentes, Jorge W. Núñez y Adriana Falcón.
Secretarios	: Rodolfo Caimi y Raquel Suárez Coll
Ayudante de Comisión	: Juan F. Negro
Ayudante	: María José Morador

msa

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 29 minutos).

En primer lugar, informamos la incorporación al trabajo de esta Comisión del señor Senador Daniel Cairo, suplente del doctor Jorge Batlle que solicitó licencia . Al señor Senador le damos la bienvenida.

En segundo término, solicitamos a los integrantes de los cuatro lemas que nos hagan llegar los nombres de quienes los representarán en la Subcomisión de Audiencias que ha de trabajar los días lunes y martes en horas de la mañana.

En tercer lugar, quiero comunicar a los señores Senadores que la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil nos ha hecho llegar una voluminosa información que oportunamente había sido solicitada por el señor Senador Couriel, en ocasión de considerarse el proyecto de Rendición de Cuentas.

En cuarto término, hacemos notar que ha llegado a la Mesa una nota firmada por el señor Senador Hierro López, que será distribuida a los señores Senadores para que tomen conocimiento de ella y, en la tarde de hoy, trataremos de aunar criterios al respecto.

En la mañana de hoy recibimos, entonces, a los miembros del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya delegación está encabezada por el señor Subsecretario, contador Juan Moreira.

Tiene la palabra el señor Subsecretario de Economía y Finanzas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Hemos sido citados esta mañana para tratar la Sección II del proyecto de Presupuesto, referente a los funcionarios y la Sección III que comprende el ordenamiento financiero.

Entendemos --y en ese sentido hacemos una solicitud--

que, previo al estudio de esas dos Secciones, sería conveniente considerar la Sección VIII, que contiene las normas de regulación de los funcionarios públicos, donde se hace mención a la reforma del Estado. Pensamos que ésta constituye el fundamento teórico de las normas relativas a los funcionarios, que están incluidas en la Sección II. Opinamos que si comenzáramos por dicha Sección, el análisis sería más armónico y entendible en su conjunto.

Por lo expuesto solicitamos comenzar el estudio por la Sección VIII y, oportunamente, entrar a considerar las Secciones II y III.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hacen observaciones, ese será el método de trabajo que seguiremos en la mañana de hoy.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Para comenzar con el tratamiento de la Sección VIII, cedo el uso de la palabra al economista Cobas.

SEÑOR COBAS.- El tema de la reforma administrativa de la Administración Pública y de la mejora de la gestión de los funcionarios, está desarrollado en varios Capítulos del Proyecto de Ley de Presupuesto. Allí se presentan los principales mecanismos para mejorar la gestión de la Administración Pública que implican, básicamente, los siguientes objetivos.

En primer lugar, se propone la recuperación de las capacidades gerenciales de los Incisos de la Administración Pública, permitiendo una mayor autonomía para programar y controlar la gestión, para reestructurarla con garantía de efectividad y facilitar la concentración de sus funciones en los cometidos esenciales del mismo. Dicha recuperación, así como los mecanismos de reestructura administrativa, es lo que se presenta en el Capítulo II de la Sección VIII a que hacía referencia el señor Subsecretario de nuestra Cartera.

El Proyecto de Ley de Presupuesto establece un conjunto de mecanismos para mejorar la profesionalización y la

jerarquización de los funcionarios públicos, que permitan tener como objetivo central el mejoramiento de los recursos humanos en esta gestión en el programa quinquenal que se presenta en este Presupuesto. Dichos mecanismos de profesionalización y jerarquización, posibilitan la introducción de un concepto que da lugar a una evaluación de desempeño obligatoria, legal al momento de incluirla aquí, que de alguna manera permita a futuro una mejora basada en estímulos al personal.

La idea central del sistema de evaluación de desempeño se basa en el principio de que la igualdad de oportunidades se dé, no sólo en el ingreso a la función pública, sino también durante su desempeño. Se trata de que no sea lo mismo hacer las cosas bien o mal y, de alguna manera, habilitar mecanismos de premios y castigos en el desempeño de las funciones.

El segundo elemento, vinculado con la profesionalización y jerarquización de los funcionarios públicos, tiene que ver con un mecanismo de alta especialización y gerencia, que se introduce en la estructura escalafonaria, a fin de mejorar la capacidad y la inserción de personal de alta especialización, que permita la recreación de condiciones y de formas de trabajo más avanzadas. En ese sentido, cabe señalar que dicho mecanismo figura en la Sección VIII del Capítulo II.

Asimismo, se introduce un conjunto de elementos tendientes a mejorar el control de las condiciones objetivas del trabajo. Ello implica mejorar los sistemas de control, reduciendo su discrecionalidad. Esto se plantea en la Sección II del Capítulo II donde, básicamente, se hace referencia a los aspectos vinculados con el cumplimiento de horarios, régimen de inasistencias, licencias por enfermedad y estudio, sistemas de certificaciones médicas y cambios en los regímenes sancionatorios.

Los mecanismos de reestructuración administrativa que aparecen fundamentalmente en la Sección VIII del Capítulo II, permiten asociar sistemas de mejoras salariales al utilizar

las economías que provengan de las mismas. Esto va a habilitar el fortalecimiento del financiamiento de los propios sistemas de evaluación del desempeño y de alta especialización. También se introducen mecanismos para habilitar una mejora en la equiparación de los actuales niveles salariales, compatibles con la política en materia de evaluación y mejora de la calidad del gasto público. Esto está implícito en este proyecto de ley de Presupuesto, sin incrementar la presión fiscal.

Finalmente, el último mecanismo que redondea todo este Capítulo de mejora en la gestión de la Administración Pública, a través de sus funcionarios, es el que figura en la Sección II del Capítulo I. Allí se hace referencia a los sistemas de apoyo y estímulo a la reinserción laboral y empresarial. Este mecanismo fue creado para ayudar a la reinserción de los funcionarios que se encuentren en situación de disponibilidad por reestructura --tal como se establece en el Capítulo VIII-- en base a actos voluntarios, sin crear sistemas de desempleo abierto ni sustituir, mediante subsidios, actuales puestos de trabajo en el sector privado.

De acuerdo a lo propuesto, luego de este resumen acerca de los mecanismos para la gestión de la Administración Pública y sus funcionarios, empezaríamos por el primero de los aspectos mencionados, que figura en la Sección VIII del Capítulo II, Reformulación de las Estructuras Organizativas de los Incisos.

En términos generales, podemos señalar que este Capítulo está compuesto de cuatro grandes partes. Las bases generales del sistema de reestructura administrativa, están planteadas en los artículos 553 a 559. El sistema de alta gerencia y fortalecimiento de las capacidades gerenciales de la Administración Central, a crear en las nuevas estructuras administrativas, aparece en los artículos 560 a 565. La creación del régimen de excedencia de cargos y funciones contratadas --en virtud de la disponibilidad resultante de las reestructuras administrativas-- está establecida en los artículos 566 a 571

y en el 5[illegible]. Todo el sistema de financiamiento para habilitar mecanismos de mejoras salariales --a través de la utilización de las economías, de las reestructuras y de las vacantes generadas a partir del 1º de marzo del año 1995-- figura en los artículos 572 a 575 y en el inciso segundo del 562.

En ese sentido, a los efectos de ordenar la presentación de la Sección VIII de este Capítulo, comenzaríamos a analizar las características generales de la reformulación de las reestructuras administrativas. Básicamente, en los artículos 553 a 555 se plantean las características generales, en función de los proyectos de nuevas estructuras organizativas. Asimismo, se hace referencia a la cobertura del sistema, de la que se habla, exclusivamente en los incisos 2 a 14 y los plazos de presentación y realización de los mismos, sujetas a la presentación de los criterios técnicos e instrucciones que el Poder Ejecutivo aprobará en base a los mecanismos legales que se presentan en este proyecto de ley.

En el artículo 553 se proyectan las nuevas estructuras organizativas, podrá disponerse el reordenamiento, fusión o supresión de las Unidades Ejecutoras de cada Inciso, pero no podrá incrementarse la cantidad ni el costo de los cargos y funciones contratadas aprobadas por la ley. Asimismo, se conceptualiza el criterio de Unidad Ejecutora, que pasa a ser el elemento sobre el cual se realizan las propuestas de cambio. Básicamente, se distinguen aquellas Unidades Ejecutoras con cometidos sustantivos en el Inciso de las Direcciones Generales de Secretaría --encargadas de las actividades de apoyo-- que son cubiertas por este mecanismo.

En el artículo 556 se establece la adecuación de la estructura organizativa de cada Unidad Ejecutora a las normas existentes, así como que dichas estructuras deberán responder a los cargos y funciones contratados, necesarios para cumplir los objetivos de la organización, de acuerdo con lo que deben ser los cometidos prioritarios que debe cumplir cada institución u organización pública. Los restantes cargos y funciones contratados que no entren dentro de esta nueva estructura organizativa, adecuada a los cometidos y a las formas de

organización y programación del trabajo de las entidades públicas, serán declarados excedentarios y se suprimirán aquellos que no hayan sido reservados.

Por su parte, el artículo 557 determina las relaciones entre los puestos resultantes y la organización, de acuerdo con la descripción de los cargos, la complejidad y la naturaleza de las tareas, así como los niveles escalafonarios, lo que implica que cada cargo deberá reflejar en su estructura esos tres conceptos.

El artículo 558 describe la situación en que quedarán los funcionarios cuyos cargos, como consecuencia de la reorganización, sean asignados a puestos correspondientes a niveles escalafonarios inferiores.

Mediante el artículo 559 --a que hice referencia anteriormente-- se faculta al Poder Ejecutivo a reasignar las aprobaciones y las aperturas presupuestarias de acuerdo con las resultancias de las reestructuras programadas en los 180 días de establecidos los criterios técnicos e instructivos por este Poder, teniendo en cuenta el marco legal vigente en este proyecto de ley de Presupuesto.

Los artículos 560 a 565 establecen el sistema de alta gerencia, pero me voy a referir a ellos más adelante. En el 566 figura el régimen de excedencia de cargos y funciones contratados a partir de lo establecido en los artículos 553 a 559. Allí se dispone un régimen especial de cargos y funciones contratados resultante de la disponibilidad por reestructura de éstos.

En el artículo 567 se determina la autonomía de los jerarcas para declarar por acto fundado los cargos y funciones contratados que resulten excedentarios como consecuencia de la reestructura y de la racionalización del Inciso.

El artículo 568 expresa que el personal disponible por reestructura será declarado excedentario por ese motivo. Además, afirma que esta declaración no afectará los derechos

del funcionario ni su carrera administrativa, mientras se encuentre en condiciones de disponibilidad por reestructura.

El artículo 570 establece la situación de estos funcionarios presupuestados o contratados para la función pública que hayan sido pasados a disponibilidad por reestructura y explica el régimen de redistribución, que tiene una extensión de doce meses, lapso durante el cual se mantendrán todos los derechos emergentes de la situación funcional, percibiéndose sueldo fijo, beneficios sociales, compensación por antigüedad y por ocho horas y las de índole extraordinaria que cobren hasta el mes inmediato anterior al de su cambio de situación funcional. En este sentido, se debe interpretar que dentro de este primer período se movilizan los distintos mecanimos a que hacíamos referencia anteriormente de reinserción laboral y empresarial, presentados en el Capítulo II de la Sección II. Este régimen es aplicable exclusivamente a los funcionarios declarados en situación de disponibilidad por reestructura que no tengan causal jubilatoria y que opten por renunciar a la función pública. También es aplicable a aquellos funcionarios pertenecientes a los Incisos 2 y 5 a 14 del Presupuesto Nacional.

A continuación, me voy a referir a aquellos cuyos cargos hayan sido declarados excedentarios y no hubiesen optado por ninguno de estos mecanismos establecidos en el régimen de resinserción laboral y empresarial. Con respecto a este tema, estoy haciendo llegar a la Mesa un repartido para que sea distribuido, que resume los doce mecanismos de reinserción establecidos en este proyecto de ley, haciendo referencia a los artículos e incisos de cada uno de ellos. Creo que es importante que lo tengamos presente en el momento de pasar a la discusión particular.

Como decía, aquellos funcionarios cuyos cargos han sido declarados excedentarios y no han optado por ningún mecanismo de abandono de la función pública, entrarán en un régimen especial, eximidos de su obligación de asiduidad y cobrando todas las remuneraciones que tienen que ver con la persona y no con el cumplimiento. Me refiero al sueldo básico más la

compensación máxima al cargo, la prima por antigüedad y los beneficios sociales atribuibles a la persona.

En los artículos 572 a 575, así como en el inciso segundo del artículo 562, se hace referencia a los destinos de estas economías. Allí se establece que un 20% de éstas va a ser utilizado por la Unidad Ejecutora que se reestructura, un 50% será manejado por el jerarca o por el Inciso con destino a financiar equiparaciones o reestructuras salariales del personal que permanece en funciones, y el 30% restante se volcará al sistema de alta especialización presentado en los artículos 560 a 565. Por su parte, en el inciso segundo del artículo 562 se establece la posibilidad de que la Contaduría General de la Nación, en base al 30% restante, pueda fortalecer el sistema de alta especialización, en la medida en que el mejoramiento de la calidad técnica de los funcionarios tenga prioridad.

En los artículos 560 a 565 del Capítulo II de la Sección VIII, se establece el sistema de alta gerencia, en el que se crea un régimen de alta especialización en puestos técnicos y asesoramiento, que podrá ser utilizable únicamente sobre la estructura y los puestos de trabajo definidos por las reestructuras administrativas. El tratamiento presupuestario de estas nuevas funciones de alta especialización se basa en lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ley Nº 14.189 del 30 de abril de 1974, que además brinda la posibilidad de contrataciones sin dedicación exclusiva, de acuerdo con lo que determina el artículo siguiente.

Por último, el artículo 565 garantiza la idoneidad y el proceso de selección e ingreso de los ciudadanos a las nuevas funciones públicas. Allí se menciona el conjunto de procedimientos que permiten la igualdad de oportunidades para el ingreso, y es un principio que se consagra en el proyecto de ley de Presupuesto.

Como dije anteriormente, en base a estas reestructuras se crea el régimen de reinserción laboral del Capítulo I de la Sección II, donde se mencionan los principales mecanismos

que constan en el repartido que acabamos de hacer llegar a la Mesa. El mencionado régimen aparece en los artículos 5º al 16 del proyecto de ley que, reitero, es el sistema creado para ayudar, atender y estimular la inserción de los funcionarios que estén en situación de disponibilidad por reestructura. Este sistema establece varios mecanismos --luego le pediré al doctor Labadie para que los explique con más detalle-- que parecen complejos y se basan, fundamentalmente, en el principio de tratar de atender la máxima cantidad de posibilidades en la transición, para dar las mayores garantías a los funcionarios.

Si el señor Presidente permite que el doctor Labadie explique con mayor detalle este régimen, cerraríamos luego nuestra exposición analizando el Capítulo II de esta Sección, donde se habla de la mejora del sistema del personal, para completar la presentación del sistema de evaluación de desempeño y el mejoramiento de los controles de las condiciones objetivas de trabajo. Con esto, terminaríamos el análisis de las Secciones que tienen que ver con los funcionarios dentro del proyecto de ley de Presupuesto.

SEÑOR LABADIE.- El régimen de inserción laboral y empresarial que está propuesto pone un énfasis particular en términos de incentivos, tratando de promover --creo que el tema debería ser calificado como reinserción empresarial y laboral en términos de la estructura de incentivos que está plasmada allí-- que aquellos funcionarios que, desempeñando tareas en la Administración Central, tengan proyectos de empresa, los presenten y de ese modo reciban el asesoramiento para poder insertarse o reinsertarse creando, inclusive, empleos por medio de la micro o pequeña empresa.

El artículo 5º establece que todo funcionario, presupuestado o contratado, de los Incisos mencionados en esa norma, que no tenga causal jubilatoria, podrá presentarse a este régimen, y a esos efectos dispondrá de un plazo de 6 meses a partir de la fecha de puesta en funcionamiento del sistema, o de 4 meses contados desde el pase a situación de disponibilidad por reestructura, en caso de que ello ocurrie-

ra fuera de dicho lapso de 6 meses.

Asimismo, el artículo 6º dice que en virtud del presente régimen, el funcionario podrá recibir apoyo para su colocación laboral en el sector privado, y ayuda técnico financiera para el caso que desee desarrollar una pequeña o mediana empresa y capacitación.

Estos servicios serán suministrados por instituciones públicas o privadas, contratadas a estos efectos. Para ello el Poder Ejecutivo, a través de sus órganos competentes, creará registros especiales para estas instituciones en la forma que disponga la reglamentación. A partir de estos registros los individuos podrán elegir.

Por otro lado, en el artículo 7º se faculta al Poder Ejecutivo para destinar recursos de cooperación internacional orientados a la reforma del Estado, la promoción y el desarrollo de la pequeña o mediana empresa con estos objetivos.

En el artículo 8º se mencionan los distintos estadios que están graficados en el repartido elaborado por el economista Cobas, que demuestran la complejidad del proceso, y donde se recogen las distintas hipótesis de las personas que presentan un plan de negocio. Eventualmente, deciden por ellos mismos que el plan de negocios, luego de haber recibido el asesoramiento, no es adecuado, y entonces tienen la oportunidad de obtener un perfil laboral.

Los artículos siguientes analizan las distintas opciones; básicamente se centralizan en el artículo 10. Allí se establece que para el caso de aquellos funcionarios que hayan presentado planes de desarrollo empresarial en el lapso previsto, el asesoramiento deberá completarse en el plazo de tres meses y estará orientado a la mejora del plan de negocios y al establecimiento de necesidades de capital y de capacitación del futuro empresario.

Una vez finalizada esta etapa, los funcionarios dispon-

drán de un plazo de tres meses para optar, en caso de que así lo deseen, por renunciar a la función pública en forma definitiva o renunciar con reserva del cargo por el lapso de un año. Quiere decir que una vez que han obtenido la información a partir del asesoramiento respecto del plan de negocios y sus necesidades de capital y capacitación, podrán adoptar la decisión de renunciar definitivamente o con reserva de su cargo. En el caso de que renuncien a la función pública en forma definitiva, recibirán un capital de 180 Unidades Reajustables, un bono de capacitación por hasta 50 Unidades Reajustables, una compensación equivalente a 12 meses de las retribuciones que hubiera percibido por todo concepto en el mes inmediato anterior al de su pase a disponibilidad por reestructura, y la facilitación para el acceso a líneas de crédito para la promoción de la pequeña y mediana empresa.

En caso que el funcionario opte por reservar su cargo a efectos de constituir o desempeñarse en una empresa, una vez probada fehacientemente esta situación, podrá mantener esta reserva por el plazo improrrogable de un año a partir de efectivizada la renuncia, accediendo a un bono de capacitación por hasta 50 Unidades Reajustables y un capital de 100 Unidades Reajustables. En este caso, el funcionario no percibirá retribución alguna por este lapso y no recibirá la compensación equivalente a 12 meses prevista en el inciso anterior.

Los funcionarios que en la situación anterior optasen por no renunciar a la función pública podrán solicitar, a continuación de la evaluación de su proyecto de empresa, una evaluación adicional de su perfil personal laboral. En esta hipótesis, se presenta un proyecto de empresa, se juzga que no es viable y, entonces, el funcionario tiene la posibilidad de solicitar, además, un perfil laboral que deberá ser realizado en el plazo máximo de un mes a efectos de establecer la factibilidad de su reinserción ocupacional en el sector privado. Una vez terminada esta evaluación, el funcionario podrá optar --para ello dispone de un plazo de 30 días-- por renunciar a la función pública. En este caso, efectivizada la correspondiente renuncia, el funcionario

tendrá derecho a recibir un bono de capacitación por hasta 80 Unidades Reajustables, apoyo para facilitar su colocación por agencias de empleo, el cual sólo se hará efectivo una vez lograda la colocación, y una compensación equivalente a nueve meses de las retribuciones que hubiera percibido por todo concepto en el mes inmediato anterior.

La justificación de las variaciones en las compensaciones está orientada a no generar un mercado de pasar por un canal u otro, y simplemente que no haya especulación con el sistema.

Esta es la hipótesis para aquellos funcionarios que inicialmente presentaron un plan de negocios o de empresa; no obstante, hay otras personas que, eventualmente, no disponiendo de él, preferirán presentarse a solicitar directamente un perfil laboral. Eso está previsto en el artículo 11, que establece: "Aquellos funcionarios que inicialmente soliciten sólo una evaluación de su perfil personal laboral, la que deberá ser realizada en un plazo máximo de tres meses, podrán optar por abandonar la función pública en forma definitiva o por renunciar con reserva del cargo por el lapso de un año, una vez completado un período de tres meses adicionales para adoptar la decisión.

En caso en que renuncien a la función pública en forma definitiva recibirán apoyo de capacitación por hasta 80 UR (unidades reajustables ochenta), un bono para facilitar su colocación por agencias privadas, el cual sólo se hará efectivo una vez lograda la colocación, y una compensación equivalente a doce meses de las retribuciones que hubieran percibido por todo concepto en el mes inmediato anterior al de su pase a disponibilidad por reestructura.

En caso en que prefieran reservar su cargo a efectos de incorporarse al sector ocupacional privado, una vez probada fehacientemente esta situación, podrán mantener esta reserva por el plazo improrrogable de un año a partir de ser efectivizada la renuncia, accediendo únicamente a un bono de hasta 80 UR (unidades reajustables ochenta). En este caso el

funcionario no percibirá retribución alguna en este lapso y no recibirá la compensación equivalente a doce meses prevista en el inciso anterior". Quiere decir que no perciben una compensación por el capital para instalarse en la empresa.

El artículo 12 cierra parte de este circuito de promover la creación de empresas por parte de los funcionarios y dice lo siguiente: "Facúltase al Poder Ejecutivo y a los órganos jerarcas de los demás Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional, a contratar con terceros la prestación de actividades no sustanciales o de apoyo en la forma que establezca la reglamentación, la que dará preferencia a empresas formadas por ex funcionarios o por funcionarios comprendidos en el régimen del artículo siguiente."

El artículo 13 establece: "En todos los casos en que los funcionarios ingresen al Régimen de Reconversión Laboral y Empresarial y no opten por renunciar a la función pública, en cualquiera de las dos modalidades, definitiva o con reserva del cargo, pasarán al régimen de funcionarios con cargo excedentario, de acuerdo a lo establecido en la presente ley," --como lo desarrollara el economista Cobas hace unos minutos-- "percibiendo únicamente la tabla básica de sueldos más la compensación máxima al grado, estando sujetos en todos sus términos a las limitaciones establecidas para los cargos excedentarios establecidos en este régimen."

El artículo 14 dice lo siguiente : "Todos aquellos funcionarios que estuviesen en la situación" --aquí hay que hacer una corrección, porque debe decir artículo 569-- "del artículo 567 del Capítulo II de la Sección VIII y opten por abandonar la función pública, renunciando en el lapso de tres meses y antes de la realización del ordenamiento requerido por dicho artículo, tendrán derecho a recibir la cantidad de 160 UR (unidades reajustables ciento sesenta)" --esto atiende a una hipótesis muy específica que se refiere a cuando hay una reducción parcial de cargos y a los efectos de no promover la eliminación de los de mayor antigüedad, que en el proceso de reestructura genera una serie de incentivos para facilitar que el propio personal se reasigne en ese

proceso-- "y una compensación equivalente a doce meses de las retribuciones que hubieran percibido por todo concepto en el mes inmediato anterior al de su pase a disponibilidad por reestructura."

El artículo 15 establece: "En todos los casos en que la presente ley se refiera a retribuciones que hubiera percibido el funcionario en el mes inmediato anterior al de alguna forma de cambio de situación funcional, se entenderá que las retribuciones permanentes de monto variable se determinarán por el promedio de las percibidas en los anteriores seis meses a dicho cambio." Esto simplemente atiende a que no se posterguen decisiones por esperar una compensación extraordinaria, sino que simplemente se toman los promedios de los seis meses.

El artículo 16 dice: "Los cargos declarados excedentarios en que el funcionario disponible por reestructura renunciara con reserva de cargo serán eliminados una vez que se configure la vacante, cualquiera sea su ubicación escalafonaria. En caso en que el funcionario se reintegrare al cargo será pasible de reasignación en otros Incisos de la Administración Central, en función de consideraciones de interés público." La primera parte de este artículo consagra lo que ya está establecido en la legislación vigente.

Sigue con el Capítulo II: Mejora de los Sistemas de Personal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor economista Cobas.

SEÑOR COBAS.- Como hacía referencia anteriormente, el Capítulo II tiene cuatro grandes partes. Por un lado, el establecimiento de un sistema de evaluación al desempeño individual establecido en los artículos 17 a 25. Por otro, las disposiciones tendientes a mejorar y obtener un mejor control de las condiciones objetivas de trabajo, establecidas en los artículos 27 a 31. En tercer lugar, los incentivos a funcionarios con causal jubilatoria para su retiro, compren-

dido en el artículo 32 para funcionarios mayores de 65 años y en el artículo 571 --que no hice referencia anteriormente-- para los funcionarios mayores de 60 años, sistema especial que pudo haber sido declarado por reestructura.

Un último punto establecido por el artículo 34 prohíbe la redistribución de funcionarios desde y hacia los Incisos del Presupuesto de la Administración Central provenientes de Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Gobiernos Departamentales.

Como señalaba en la primera parte, la evaluación de desempeño es obligatoria de acuerdo con el mandato legal y no a una opción. Esto supone la participación de los funcionarios en los Tribunales y establece un sistema semiforzoso de premios al desempeño en base a bonos financiados por las economías de las reformas administrativas y mayores penalidades a quienes sean evaluados insuficientemente, siendo una causal de sumario por omisión o ineptitud. Más adelante, voy a solicitar al señor Correa Freitas que profundice más sobre este punto.

En los artículos 27 a 31 se establece básicamente el mejoramiento de los sistemas y condiciones objetivas del trabajo, tratando de establecer un mayor control con menor discrecionalidad. Como se señalaba, se establece que el cumplimiento de los horarios va a ser evaluado por la Auditoría Interna de la Nación que es una nueva figura que se ha creado como transformación de la actual Inspección General de Hacienda, que en oportunidad de la discusión del Capítulo de Ordenamiento Financiero haremos una presentación más detallada. Este efectivo cumplimiento se establece en un sistema de mayor control basado en que las reiteraciones pueden ser objeto de observación en legajo por causales de sumario por omisión de tareas en caso de reiteración. El régimen de inasistencias injustificadas simplemente es un cambio de los coeficientes técnicos de relación entre faltas injustificadas y días de licencia. En el régimen anterior, cada quince faltas se multaba con un día de licencia y ahora se propone que sean cinco días de licencia.

Por otra parte, en el caso de no cumplimiento de las disposiciones reglamentarias con respecto a la licencia por enfermedad, se crea un sistema de control similar al establecido para el efectivo cumplimiento de los horarios.

Con respecto a la licencia de estudiante, el cambio que se efectúa es que la justificación de los exámenes se debe hacer en el transcurso del mes siguiente a rendirlo y no dentro del año en curso. Asimismo, se deberá justificar la aprobación de dos exámenes en el año anterior en vez de uno, como ocurre en la actualidad.

Además, se busca la autonomización de los servicios de certificación médica por enfermedad, tratando de que sean independientes de los Incisos y se presten ya sea por el Ministerio de Salud Pública o por subcontratación del servicio. Básicamente, se intenta que haya una mayor especificación del sistema sancionatorio en el caso de incumplimiento del régimen de licencias y de inasistencias referido anteriormente.

Por último y tal como dije anteriormente con respecto a los incentivos a los funcionarios con causal jubilatoria, todos los sistemas de reinserción laboral trataron de esquivar ciertos aspectos. Me refiero a no movilizar instrumentos que sean subsidios a la demanda, sino intentar estimular mecanismos que signifiquen la creación de nuevos puestos de trabajo, tratanto de evitar que el estímulo masivo e indiscriminado a los funcionarios provoque el efecto perverso de subsidiar un funcionario que genera menores costos por otro que resulta más caro. De esa forma, se estaría solucionando el tema en el sector público pero complicándolo en el conjunto del mercado laboral.

El único incentivo general que se desea aplicar es el referido a los funcionarios con causal jubilatoria mayores de 65 años, que está establecido en el artículo 32. Allí se fija un sistema de pagos llevado a meses, pero que refleja

el criterio de poner al funcionario en una curva de indiferencia de retirarse según los años que tenga, ya sea a los 65 o a los 70 años de edad. De esa forma se lo coloca, reitero, en una curva de indiferencia entre hacerlo hoy o esperar la máxima tasa de reemplazo y la máxima edad de retiro, teniendo en cuenta la expectativa de vida de las personas en cada momento. En ese sentido, los incentivos y los premios establecidos para el retiro del funcionario lo ubican, insisto, en una curva de indiferencia que refleja esa situación.

Por otro lado, en el artículo 571 se crea un sistema de apertura que implica incentivos a los funcionarios mayores de 60 años redistribuidos a raíz de reestructuras. Aquí se trata de reflejar esa situación de indiferencia de las personas que normalmente tienen dificultades para reinsertarse en el mercado laboral en virtud de sus características actuales.

Con esta descripción cerramos la presentación del tema de los funcionarios públicos, por lo que sólo resta solicitar al doctor Correa Freitas que haga las aclaraciones pertinentes con respecto a la evaluación del desempeño y de los bonos, entre otros aspectos, que están dentro de la órbita de su Dirección.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor Presidente: uno de los cambios importantes que introduce el proyecto de ley de Presupuesto es el referido al sistema de evaluación del desempeño, normalmente conocido en la Administración Pública como el sistema de calificación del personal.

La experiencia en la Administración Pública como en el sector privado, en nuestro país y en el Derecho Comparado, nos demuestra claramente que los regímenes de calificación o evaluación del desempeño son de difícil aplicación. Digo esto porque en definitiva se utilizan criterios objetivos pero que deben ser aplicados por personas, por lo que incide el aspecto subjetivo. Si a ello sumamos que es muy difícil que los jerarcas o los miembros de los Tribunales de Califi-

caciones asuman la tarea con la responsabilidad adecuada, normalmente nos encontramos con que en los diferentes regímenes de calificación que han estado vigentes en los últimos 20 ó 25 años en la Administración Central en general se califica a todos los funcionarios en forma no idéntica pero sí similar. Existe la tendencia a poner la máxima calificación posible, y todos sabemos que en la realidad --tanto en la actividad pública como en el sector privado-- hay personas que trabajan excelente, otras que lo hacen en forma muy buena o buena, que algunos realizan su labor de manera regular y otros lo hacen en forma deficiente. Naturalmente, se trata de una situación compleja incluso porque al propio supervisor que debe realizar el informe preliminar se le hace difícil en la práctica calificar a su propio personal.

Esta es la razón por la cual se ha pensado en establecer un nuevo sistema que, además, tenga una incidencia diferente a la tradicional. Digo esto porque hasta ahora el régimen de calificaciones tenía como única consecuencia ser utilizado como un factor más para las promociones o ascensos. Hoy sabemos que el sistema de promociones o ascensos vigente en la Administración Pública toma en cuenta tres factores: capacitación, mérito --es decir, el promedio de la calificación de los últimos tres años-- y la antigüedad. Actualmente, la evaluación del desempeño únicamente tenía como consecuencia directa o inmediata servir para la puntuación correspondiente para las promociones o ascensos.

En el sistema que hemos ideado se establecen varios cambios significativos. En primer lugar, el sistema de evaluación del desempeño o de calificación del personal se va a aplicar a todos los funcionarios, ya sean presupuestados o contratados. Hay que aclarar que hasta ahora este sistema solamente se aplicaba obligatoriamente a los funcionarios presupuestados, porque son los únicos que tienen derecho al ascenso. Sin embargo, se dejó librado a la discrecionalidad de los jerarcas aplicar el sistema de ascensos y promociones a los funcionarios contratados. Entonces, por medio de esta iniciativa se incorpora en forma obligatoria la evaluación

del desempeño tanto para los presupuestados como para los contratados.

En segundo término y siguiendo lo que ha sido tradicional en nuestro país, se asegura en toda la aplicación del sistema la participación de los funcionarios. Dicho en otros términos, la reglamentación prevé la existencia de tribunales en los cuales estarán representados --como ha sido de uso en los regímenes de calificaciones o evaluación del desempeño-- los funcionarios elegidos, por escalafón.

Otro cambio de importancia que se introduce es el que refiere a los factores de calificación en la evaluación del desempeño. Sin perjuicio de ello, debemos decir que en la reglamentación de los factores previstos en el artículo 18, cómo ser rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento y aptitudes en posiciones de supervisión y responsabilidad, éstos habrán de ser divididos en subfactores.

Desde el año 1971 hasta ahora, se han tomado en cuenta los siguientes factores: responsabilidad, rendimiento, tacto y conducta social, respeto a la autoridad y a los Reglamentos y habilidad para la supervisión. Este último factor se aplicaba exclusivamente a aquellos funcionarios que tuvieran mando efectivo a su cargo.

Otra novedad importante que introduce el proyecto es lo que tiene que ver con la distribución forzada que se ha propuesto en el sistema de evaluación del desempeño. En tal sentido, el artículo 19 de la iniciativa prevé que la evaluación de los funcionarios distinguirá al 10% de los mejores, calificando su actuación como excelente, al 20% siguiente ,calificando su desempeño como muy bueno,y al resto de los funcionarios evaluando su actuación como satisfactoria, regular o insuficiente. Deseo aclarar en este ámbito que este sistema no supone que obligatoriamente haya que calificar a algunos funcionarios como de desempeño insuficiente. Precisamente, en la distribución forzada se prevé que existan diferencias. De lo que se trata es de obligar a los jerarcas a que distingan realmente a aquellos funcionarios que tengan un desempeño excelente y a aquellos otros cuya actuación sea muy buena.

En el artículo 20 del proyecto de ley, a los efectos de permitir la instrumentación de la evaluación a nivel de cada Inciso, se prevé la elaboración de un ordenamiento dentro de cada escalafón, no pudiendo los resultados arrojar más de un 10% de funcionarios evaluados con una actuación excelente ni más de un 20% evaluado con un desempeño muy bueno. Esto se relaciona estrictamente con el premio o estímulo establecido en los artículos 22 y 23 del proyecto de ley de Presupuesto. En este sentido, se prevé que aquellos funcionarios cuya actuación o desempeño sea evaluado como excelente percibirán un premio equivalente al 10% del total de sus remuneraciones anuales, y aquellos que sean calificados como muy buenos recibirán el 3% de lo que corresponde al total de sus remuneraciones,medido del mismo modo. Esto significa —y este es el gran cambio que se está proponiendo por parte del Poder Ejecutivo— que en el futuro la evaluación del desempeño

ar.

servirá no sólo como un factor para las promociones o ascensos de los funcionarios presupuestados, sino también como premio estímulo para aquellos, presupuestados o contratados cuya actuación sea evaluada o calificada como excelente.

Finalmente, cabe informar que se prevé una modificación en el sistema de recursos administrativos. Como la evaluación del desempeño está ligada al premio o estímulo, es decir, a un incentivo de carácter económico, nos pareció que era de vital importancia que en caso de interponerse recursos administrativos contra las calificaciones, los mismos tengan efecto suspensivo, por varias razones. En principio, porque ello obliga, o debería hacerlo, a que la Administración deba pronunciarse en forma definitiva en cuanto a los recursos y no dejar transcurrir el plazo de 150 días previsto en la reglamentación para el examen, para la resolución de los recursos administrativos o, peor aún, dejar sin resolverlos, de modo que después, eventualmente, el funcionario inicie una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por ese motivo, hemos propuesto que los recursos administrativos tengan efecto suspensivo en lo que refiere a las calificaciones, para obligar a los jerarcas, a la Administración, a pronunciarse en forma definitiva sin perjuicio, por supuesto, de habilitar la vía correspondiente ante el mencionado Tribunal, que será el que juzgará en definitiva, la legalidad de la actuación llevada a cabo en este sentido.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera realizar algunas preguntas, a efectos de entender mejor el tema de las opciones de reinserción para los funcionarios de la Administración Central.

En principio, pregunto si faltan otros instrumentos para lo que es, no sólo la reinserción sino también la propia dignificación de la función pública así como su reestructura en el Estado.

ar.

SEÑOR COBAS.- En lo que respecta a esos instrumentos, cabe señalar que existen todos los que creemos son viables de utilizar en este período de Gobierno. Lo único que pensamos que podría introducirse —y lo estamos analizando a los efectos del Mensaje Complementario— es un estímulo al funcionario para que haga la opción, reservando el cargo por un año. Al cabo de ese tiempo, al funcionario le es indiferente irse de la Administración Pública o quedarse bajo el régimen sedentario, por lo que creemos que sería conveniente establecer un estímulo. Esto aparece en los puntos 7 y 9 del repartido entregado anteriormente, relativos a opciones de reinserción. Más allá de eso, creemos que los mecanismos explicitados hasta este momento son los que, de alguna manera, se utilizarán en lo que respecta a los funcionarios.

En general, los instrumentos son los que fueron señalados al comienzo de la exposición, es decir, la necesidad de fortalecer la capacidad gerencial del sector público a través del mecanismo de reestructura, los sistemas para la mejora personal vinculados al premio al buen desempeño y las mejoras salariales, relacionados con la reestructura y los sistemas de alta gerencia. Además, este mecanismo de reinserción laboral y empresarial se basa en un elemento fundamental que es posibilitar que el sector público redefina sus cometidos y programas en función de las tareas que se consideren prioritarias. De este modo, de lo que se trata es de redistribuir las competencias y eliminar las redundancias en aquellos casos en que sea conveniente hacerlo. Lo único que pensamos que podría faltar es el pequeño aspecto vinculado al sistema de reinserción laboral.

SEÑOR MICHELINI.- En momentos en que el Ministerio está promoviendo esta reestructura, tanto en lo que hace a la capacidad de los funcionarios como a su reinserción hacia afuera, quisiera saber cuántas personas se estima que hay de más —más allá de que reconozco que en algunos lugares puede haber de menos— y cuántos, a través de estos instrumentos, ya sea por compensación, por jubilación o por renuncia, pudieran optar por su retiro; en definitiva, en cuánto

disminuiría la plantilla de personal en función de la utilización de estos mecanismos.

SEÑOR COBAS.- Debo hacer una aclaración previa y es que todo lo que digamos de ahora en más son cifras a los efectos de ilustrar la situación. Asimismo, queremos recordar que este es un sistema potencial, puesto que son los funcionarios públicos los que, en definitiva, decidirán si se van o no. Quiere decir que los datos que vamos a manejar a continuación son para que los señores Senadores tengan una idea de la magnitud que pueden tener las posibles decisiones.

En esto, es muy importante recordar dos cosas. En primer lugar, que este es un sistema que deja afuera al personal de los Incisos 3 y 4, es decir, de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, y a los funcionarios del artículo 220, para quienes se va a redactar un artículo general por el cual, en el ejercicio de su autonomía, podrán o no utilizar este régimen.

En consecuencia, de lo que podría ser un universo conformado por 180.000 funcionarios públicos, descontado lo que son las empresas públicas y los Gobiernos Departamentales, estaríamos disminuyendo el número en el orden de más de 100.000 personas. Si consideramos al personal civil de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior —que, quizá, también estén incluidos en los sistemas de reinserción establecidos en el proyecto— estaríamos en un universo no mayor a 50.000 funcionarios o quizá menos, a quienes se aplicaría este sistema. Un segundo aspecto que creo importante destacar es la composición etárea de estas personas, que es un elemento que tuvimos muy en cuenta al elaborar la propuesta. Casi un 13% del total de funcionarios públicos tiene más de 60 años y sólo un 6%, menos de 30. Quiere decir que el sector público ha dejado de ser un lugar de apertura de empleo para los jóvenes, y en él hay un gran peso de los funcionarios de alta edad. La media se sitúa —estoy recordando de memoria los números analizados en la Oficina Nacional del Servicio Civil— entre los 45 y 53 años. Esta es una situación que también tuvimos en cuenta al

ar.

estudiar el tema.

¿Cuál de esos funcionarios públicos uno podría pensar que puede formar parte del objetivo de este programa? Diría, en primer lugar, que ese 12 o 13% de funcionarios mayores a 60 años; en segundo término, aquellos escalafones que pueden ser de interés que desarrollen actividades propias, que son básicamente los vinculados a los servicios auxiliares y a los oficios. Estamos hablando de los escalafones E y F que, de alguna manera, tienen que ver con las actividades que se han desarrollado en forma muy importante en el sector público, de dudosa eficiencia para mantenerlas y de factible inserción en tareas de tercerización. Uno de los cambios más importantes introducidos en este proyecto de Presupuesto es habilitar legalmente la posibilidad de que si se tercerizan funciones, se puedan contratar funcionarios públicos en licitaciones y competencias. Asimismo, se establecen preferencias para los funcionarios que, de alguna manera, tienden a facilitar la capacidad de compra del Estado, así como el conocimiento y la posibilidad de que sociedades de trabajadores tengan, al menos en este ejercicio de reestructura, una preferencia de acceso y, reitero, la capacidad de contratación legal que, más allá de todo lo que se pueda decir hoy, no llena el vacío legal que había dejado la restricción en el texto ordenado de Contabilidad de Administración Financiera.

También, parte de este objetivo podrían ser los escalafones E —conformado por unas 7.000 personas— y el F —que abarca a unos 5.000 funcionarios— que diría nos dan otra idea longitudinal de lo que es este potencial.

Por último, hay una tierra de nadie que está ligada a lo que es la decisión personal de cada funcionario, y atada básicamente al fenómeno de las condiciones especiales en que hoy funciona el sector público. Nos referimos a una situación donde las condiciones laborales se han flexibilizado, los controles no funcionan plenamente y surge el multiempleo, carcterísticas todas que en base a los distintos estudios y diagnósticos disponibles nos condujeron a hacer un estimativo.

ar.

No creemos que este sea un sistema que tenga un impacto muy grande en el mercado laboral; hemos tratado de establecer un mecanismo voluntario y hemos previsto estímulos para facilitar la reinserción laboral de la gente. No obstante, y en materia de números, si bien las cifras no son demasiado significativas de acuerdo a la importancia que tienen los Rubros 0 y 1 en materia de remuneraciones, éste es un instrumento muy importante para el financiamiento de mejoras salariales y de incremento de la eficiencia del gasto público hacia adelante. ¿Por qué decimos esto? Porque en la medida en que el sistema de contrataciones se ha flexibilizado, tendremos mejoras importantes en la calidad de los servicios, con el mismo gasto público por lo menos.

SEÑOR MICHELINI.- Si no me equivoco, los instrumentos planteados aquí intentan redimensionar la cantidad de funcionarios —aunque en algunos lugares estos mecanismos se apliquen a un universo más concreto, en otros habrá que estudiar el tema y en otros, los alcanzarán o no— capacitarlos, etcétera. Entonces, pregunto si no sería necesario que el ingreso a la función pública se haga mediante concurso o, en su defecto, por sorteo —por supuesto, cuando la actividad no permita otra cosa— también como instrumento para la redimensión que se propone.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Antes de cederle la palabra al doctor Correa Freitas, quisiera dejar en claro que la orientación de la propuesta en los distintos Incisos, a través de sus unidades ejecutoras, debe abocarse a una reestructura pensando en la dimensión del Estado a mediano plazo. Pensamos que dicha dimensión, como tal, adolece de ineficiencias que se fueron acumulando a través de los años. Por eso, creo que llegó el momento de repensar cuál es la estructura organizativa del Estado. Más allá de los funcionarios que se acojan voluntariamente al retiro de la función pública, considero que es importante pensar hacia adelante, sobre la dimensión óptima de las distintas unidades ejecutoras que permiten ir hacia una reorganización total de la Administración Central. Estimo que ese es un objetivo bastante importante y está inmerso, en forma implícita, en

ar.

la propuesta planteada de la reforma administrativa.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Con relación a la pregunta formulada por el señor Senador Michelini, en cuanto al mecanismo de ingreso a la función pública, debemos informar a la Comisión que está vigente la Ley Nº 16.127 que, en su artículo 5º, establece el concurso como forma de ingreso.

Asimismo, se prevé el sorteo para aquellos escalafones, como los de servicios auxiliares, en los cuales no puede ser aplicado el sistema de concursos. Sin perjuicio de ello, debemos destacar que la Ley Nº 16.697, que aprobó esta Legislatura, estableció claramente la prohibición de ingreso a la función pública. Por esa razón nosotros, desde la Oficina Nacional del Servicio Civil, estamos controlando estrictamente y no autorizamos designaciones, excepto aquellas que en forma expresa el Legislador nos habilite.

SEÑOR COBAS.- Para complementar lo que decía el doctor Correa Freitas debo decir que en la Ley de Presupuesto se propone tratar de enfatizar en esta etapa la alta gerencia y la alta especialización. Es un régimen especial para mejorar la calidad del sector público y se trata de crear un sistema que, de alguna manera, pueda romper, hacia arriba, problemas del círculo vicioso a fin de facilitar, por el lado de los recursos humanos, el mejoramiento y la eficacia del gasto.

Quiero destacar que en los artículos respectivos el ingreso a la función está establecido por concurso abierto a todos los ciudadanos de la República.

Asimismo, quiero recordar algo obvio que en este momento se está dando, y es el hecho de que no se pueden contratar funcionarios públicos.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera formular una pregunta a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y al Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Si no tengo mala memoria, dicha Oficina —el Poder Ejecutivo— organizó cursos de especialización de alta gerencia para los

ar.

cuadros de la Administración, que revistieron determinada calificación técnica y duraron varios años. Los mismos tuvieron mucha importancia y exigieron una dedicación muy especial por parte de los involucrados. Ahora bien; también tengo entendido —porque así me lo han comunicado los directamente involucrados— que funcionarios que aprobaron esos cursos y que han hecho un esfuerzo muy importante en la materia actualmente no tienen diferencia con otros al ser considerados para acceder a puestos de alta gerencia. Es decir que el curso realizado y la calificación recibida no es un mérito, a los efectos de un concurso que se efectúa en ese sentido. Si esto es así, me parece que debería corregirse, porque los funcionarios han realizado los cursos y dedicado, en algunos casos, hasta dos años, y actualmente sólo les sirve como una especie de calificación personal pero no a nivel administrativo. O sea que puede no ser considerado como elemento de juicio para su promoción a los puestos de alta gerencia.

Entonces, pregunto si el Poder Ejecutivo no está en condiciones de corregir esto que me parece que es tremendamente injusto. Reitero que si un funcionario ha hecho un curso de alta gerencia, le dedicó varios años y tiene la aprobación del Estado que, al parecer, ha sido muy riguroso para calificar, no parece normal que no tenga la posibilidad de acceder a los cargos mediante una consideración especial.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El señor Senador Gargano ha puesto a consideración del Cuerpo uno de los temas que, en lo personal, me es muy caro. Digo esto porque la creación del curso de formación de altos ejecutivos con la asistencia técnica de la Escuela Nacional de Administración de Francia se hizo bajo mi primera gestión en la Oficina Nacional del Servicio Civil. Como bien decía el señor Senador Gargano —oportunamente en la Administración pasada, entre 1985 y 1990, informamos en forma adecuada al Parlamento— se trató de un curso muy riguroso y con muchas exigencias, que nosotros llevamos adelante entre 1986 y 1990. Del mismo egresó un total de 77 funcionarios con altas calificaciones y con excelente formación. A partir de 1991 el proyecto quedó

ar.

suspendido y cuando reasumimos el cargo, el 2 de marzo de este año, de inmediato nos pusimos en contacto con las autoridades de la Embajada de Francia. Por ese motivo, hace muy pocos días asistimos en París a la conmemoración del 50 aniversario de la creación de la Escuela Nacional de Administración de Francia y mantuvimos reuniones con su Director y con otros Directores de estudios de dicha Escuela, con quienes acordamos proseguir con el proyecto. Por esa razón en diciembre vendrá a Montevideo una misión para que el curso continúe en julio del próximo año.

Por otra parte, desde el primer momento en que reasumimos nuestras funciones en la Oficina Nacional del Servicio Civil nos preocupamos por tomar contacto con los egresados de dicho curso, porque ellos son un enorme capital humano que tiene la Administración Pública, por lo que tenemos el deber ético y moral —más allá del jurídico y político existente— de reinsertarlos en la Administración, dándoles la jerarquía que realmente se han ganado en buena ley.

En ese sentido, cuando se proyectó, por parte del Poder Ejecutivo, la ley de Presupuesto y en especial lo relacionado con la alta gerencia, nosotros, como Oficina Nacional del Servicio Civil, planteamos el tema y lo conversamos con los asesores del Ministerio de Economía y Finanzas, particularmente con el economista Cobas y con el doctor Gastón Labadie que, inclusive, fue Profesor Emérito del Curso de Formación de Altos Ejecutivos y tenemos la esperanza de que continúe asesorándonos y dictando los cursos correspondiente, y solicitamos que se tuviera en cuenta esta situación. Es por eso que en el inciso segundo del artículo 565 del proyecto de ley de Presupuesto se prevé especialmente esa situación y concretamente se establece que la provisión de dichas funciones se realizará mediante los procedimientos objetivos, aplicables a todos los ciudadanos de la República, que disponga la reglamentación, la que tendrá en cuenta como antecedente el desempeño de funciones en la Administración.

ar.

En consecuencia, desde ya afirmamos que en la reglamentación se pondrá énfasis en darle jerarquía y preeminencia a aquellos egresados del curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración.

SEÑOR COBAS.- Para completar la contestación que se brindó anteriormente, en lo que tiene que ver con la reorientación de los sistemas de calificación en la alta gerencia, quiero recordar que todo este planteo se hace sobre la base de lo que se dispone en la Ley de Reordenamiento Financiero, donde se estableció que no se podían contratar nuevos funcionarios públicos, a pesar de que se dice que pueden ingresar por concurso. Por último, habría que establecer un régimen general con las vacantes generadas. En este sentido, en el proyecto de ley de Presupuesto, además de todo el financiamiento proveniente de las economías de la reestructura, se prevé la utilización de las vacantes en las mismas proporciones de distribución señaladas en la exposición anterior, generadas desde el 1º de marzo hasta 180 días después de aprobado el Presupuesto.

SEÑOR MICHELINI.- Si no entiendo mal, lo que se trata de establecer en las disposiciones es la capacitación del personal —sobre todo en la parte gerencial— y una eficiencia en el Rubro 0; de modo que si hay bajas, se pueda redistribuir de otra manera ese dinero. De este modo se busca tener un nivel mayor de especialización o de capacitación de los funcionarios públicos.

Es cierto que la Ley Nº 16.127 y la de Reordenamiento Financiero están vigentes, pero la prohibición de tomar funcionarios públicos es por tres años, mientras que aquí nos estamos refiriendo al Presupuesto, que regirá durante todo el período. Si especializamos a los funcionarios de mayor jerarquía y logramos mejoras económicas en el nivel de los sueldos de los empleados públicos —por lo que, supuestamente, tendría un atractivo mayor ser funcionario público— sería lógico que empezáramos a exigir desde la base una mayor preparación, intentando captar a las personas más preparadas. Al mismo tiempo, me gustaría saber —no pretendo

ar.

que me lo contesten ahora— cuántos, de los 14.600 funcionarios que entraron el año pasado, lo hicieron por concurso y cuántos por sorteo. Me llevaría una gran sorpresa si se me dijera que la totalidad entró por alguna de estas modalidades. Sospecho —no tengo los datos— que a pesar de que la Ley Nº 16.127 está vigente ha sido transgredida en muchas oportunidades. Entonces, si vamos a capacitar a nivel gerencial y a tener funcionarios con mejores sueldos, parecería lógico que se encontraran instrumentos no perforables, incluso, en los Gobiernos Departamentales para que quien entra como empleado público sea el mejor a nivel del mercado laboral.

En este aspecto, sería bueno que luego, el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil diera los porcentajes de quiénes entraron por la Ley Nº 16.127 y quiénes no.

Por último, me gustaría saber qué seguridad hay de que, con el uso de estos instrumentos —que, entre otras cosas, incluyen el tema de la redistribución o de los cargos excedentarios— y a la hora de calificar y declarar cargos excedentarios, no terminen yéndose buenos funcionarios. Por ejemplo, puede darse el caso de un subordinado que sea buen funcionario pero que, por su nivel salarial, decide optar por esta posibilidad de integrarse al mercado laboral como agente privado. Esto se puede alcanzar por medio de una vía política y se lo puede hacer figurar como un aspecto legal. En ése sentido, quisiera saber si hay algún mecanismo implementado para que todas estas vías —que sabemos que existen y son utilizadas— sean llevadas al mínimo.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.- Antes de que haga uso de la palabra el economista Cobas para contestar las preguntas formuladas por el señor Senador Michelini, quiero expresar que la diferencia entre este sistema y otros que están vigentes es que aquí debe haber de por medio una reestructura de la Unidad Ejecutora, que debe ser aprobada. La reestructura elimina los cargos excedentes, no a los funcionarios, porque éstos son derivados de los cargos que, en definitiva, se cree que son excedentarios.

ar.

SEÑOR COBAS.- Precisamente, lo que acaba de expresar el señor Subsecretario es lo que iba a explicar.

. El objetivo es no perder a los buenos funcionarios. Para ello todo el sistema de estímulos está dirigido a aquellas personas que se corresponden con las funciones contratadas y con los cargos declarados excedentarios, que reflejan los cometidos no prioritarios, duplicados o que se están haciendo de una forma redundante dentro del sector público. Tan fue ese el objetivo, que el propio mecanismo de unir las reinserciones al movimiento de las reestructuras en algunos puestos de trabajo —volviéndolos más eficientes y eficaces— también nos condujo a evitar la movilización de incentivos generales al retiro. En otros países y también en el nuestro, fue un factor de profunda inestabilidad en el sector público, en la medida en que se perdieron los mejores funcionarios —que son los que tienen mejor posibilidad de reinserción dentro del mercado laboral— y que no se sustituyeron los gastos, por cuanto el sector público requirió nuevamente esa capacitación y, por lo tanto, tuvo que volver a contratar.

Los elementos a que hacemos referencia tienen mucho que ver con incentivos generales y estímulos, a través de subsidios, en la demanda de trabajo del sector privado. De alguna manera los evaluamos, pero no los consideramos finalmente. Uno de los motivos que tuvimos en cuenta fue no sólo evitar que se agravara la situación peculiar del actual mercado laboral de nuestro país, sino, básicamente, tratar de quedarse con los funcionarios públicos de mejor calidad. A partir de ahí, se podría poner en práctica toda la batería de reinserción y capacitación.

Nuestra idea es que la primera etapa de esa reforma sea la reestructura y luego se vaya hacia un esquema de administración por objetivos. En esa segunda etapa se garantiza que si lo que queda son los puestos de trabajo acordes con los cometidos prioritarios del Gobierno, se evite la movilización de los recursos —que son muy caros para el país— en los mecanismos de estímulo, de capacitación, de

capital, etcétera, y se aplique eficientemente al personal que deba irse y al que debe permanecer en la función pública.

Un segundo aspecto vinculado a las garantías orientadas a la reestructura es el siguiente. Nos parece importante recordar el artículo 578 —que es un aditivo aprobado en la Cámara de Representantes— porque de alguna manera ayuda a plantear lo relativo a las garantías de todo este proceso de reestructuras, para evitar desvíos en términos de imprudencias o politización del tema. Dicho artículo establece la obligación de informar a la Asamblea General sobre las reestructuras administrativas del sector público y de la Administración Central aprobadas en la ley de Presupuesto.

Asimismo, debemos tener presente los artículos 549 en adelante —hasta el final del Capítulo— que tienden a institucionalizar estos mecanismos de reforma y reestructura del sector público y la supervivencia de la Comisión Sectorial de Reforma del Estado como Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, en la que tienen participación los funcionarios de ese sector.

Con estas puntualizaciones, pretendo aclarar algunos aspectos que se han planteado sobre este tema.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Antes que nada, quiero señalar que dejo librado a la decisión del Subsecretario si contesta en este momento o más adelante la pregunta que voy a formular, razón por la cual he solicitado una interrupción y no el uso de la palabra para hacer una intervención especial.

Se está emprendiendo un esfuerzo muy significativo para racionalizar la estructura del Estado, a efectos de que cumpla sus cometidos. En todo el proyecto de ley de Presupuesto aparece una serie de disposiciones dirigida a poner en marcha ordenadamente este proceso, a informarlo adecuadamente y a generar mecanismos que permitan la movilización del personal para compensar excesos o faltas —como señalaba el señor Senador Michelini hace un momento—

ar.

de manera racional, evitando distorsiones y presiones externas.

En relación con la reestructura hay una serie de planteamientos que ya comienza a aparecer en este proyecto de ley, como es el caso de la concentración en materia de unidades ejecutoras, su redefinición, etcétera. Hasta el momento hemos visto un conjunto de mecanismos que se dirigen al logro de estos objetivos.

La pregunta que quiero formular es si la batería fundamental de herramientas para conseguir ese reacomodamiento se vincula a toda la normativa relacionada con la redistribución de funcionarios excedentes —confieso que no he tenido oportunidad de profundizar en todo el articulado, razón por la que adelanté que el señor Subsecretario podría contestarla en este momento o más adelante— o si hay algunas otras disposiciones previstas. Me refiero a normas que puedan permitir, por ejemplo, una participación más amplia de los funcionarios en concursos para la provisión de determinados cargos que no se planteen estrictamente en el escalafón de una unidad ejecutora, sino que se hagan extensivas al Inciso o —aun para determinados cargos profesionales o especializados— se pueda acceder al concurso desde distintos Incisos. Por ejemplo, si necesitamos un especialista en energía atómica en determinado lugar, ¿es preciso pertenecer al escalafón para concursar o pueden acceder personas de otras unidades ejecutoras del mismo Inciso o de otros? ¿Existe alguna norma que prevea esta situación?

Pido excusas a la Mesa, pero como se estaban planteando dudas —a raíz de la pregunta del señor Senador Michelini— en relación con una sola parte de este mecanismo de reacomodamiento, quisiera saber si hay otras normas previstas. Como quizá avancemos en este tema, no quería quedar desfasado con las dudas que se me plantean en este caso concreto.

ar.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Con respecto a la inquietud formulada por el señor Senador Fernández Faingold, debemos distinguir, según se trate, una situación de promoción o ascenso de una de designación. Dicho en otros términos, si se trata de proveer un cargo presupuestado de especialista en energía atómica en una repartición, como por ejemplo en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, y estamos en una situación de promoción o ascenso, el concurso hay que hacerlo exclusivamente con los funcionarios de la unidad ejecutora, en este caso, con los de dicha Secretaría de Estado. En cambio, si se trata de un cargo vacante que no implique una situación de promoción, se puede recurrir al concurso abierto para todos los funcionarios públicos.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Mediante esta interrupción quería evitar hacer uso de la palabra, pero como tengo una duda y tal vez un desacuerdo con lo que está planteando el señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, prefiero detenerme en este punto y solicitar una intervención en el momento que corresponda.

SEÑORA ARISMENDI.- Voy a intentar hacer un conjunto de preguntas, más allá de que en el transcurso de las explicaciones puedan surgir otras, por las que me anotaré en la lista de oradores para evacuar mis dudas.

Cuando en estos artículos que estamos analizando —así como en el conjunto del proyecto de ley de Presupuesto— se habla de que existe una evaluación al día de hoy de cuánto le han costado al Estado los servicios que han sido tercerizados, en relación con el costo que ello implicaba cuando esas tareas eran desempeñadas por funcionarios del sector público, cuál es el beneficio —si es que está evaluado— que en este momento ha recibido el Estado en oposición al costo que existía cuando eran funcionarios públicos los que desempeñaban esas funciones.

La segunda pregunta consiste en saber de qué manera se refleja el planteo que aquí se hace, siendo que se habla de libertad de opción y de decisión por parte de los

ar.

funcionarios y, en realidad, no vemos muy claramente cuáles son los límites de esa libertad de opción en el articulado que se nos presenta, no solamente en los Capítulos que estamos analizando ahora.

La tercera interrogante que queremos formular está relacionada con el artículo 6º, que trata sobre los servicios de colocación laboral de instituciones públicas o privadas. Concretamente, quisiéramos saber a qué se está refiriendo la norma, si ya existen los servicios o si van a crearse y, de ser así, de qué manera, con qué instrumentos y cómo se proyecta hacerlo. Quisiéramos contar con la misma información con respecto al artículo 10, puesto que se menciona allí la facilitación de la colocación en la reinserción por agencias de empleo. Parece obvio que aquí no se refiere a las agencias de empleo que existen hoy —como podría ser "Manolo" o parecida, por decirlo de alguna manera— por lo cual desearíamos saber de cuáles se está hablando, qué características tendrían y de qué manera colaborarán en esa reinserción laboral. Además, se hablaba de mercado laboral moderno y sería bueno que se nos explicara qué quiere decir moderno en el marco de la situación actual del país, en términos de desarrollo industrial.

Más adelante, en el artículo 29, se hace referencia al artículo 14 de la Ley Nº 16.104. Allí se habla, si no entendí mal, de las licencias por enfermedad vinculadas a la evaluación de los niveles de desempeño de los funcionarios públicos, que serán determinadas, evaluadas o medidas por las instituciones, departamentos, divisiones, etcétera, y, además —tal como figura en otros Incisos— por empresas privadas. En tal sentido, desearíamos saber cuánto costará al Estado la contratación de esas empresas para las certificaciones médicas y qué garantías se tienen desde ese punto de vista.

En los artículos 19, 20 y 21, se habla de la calificación de excelencia y se establecen porcentajes de un 10 % a un 20 %. Por su parte, el artículo 22 está vinculado al premio por desempeño excelente. Me gustaría que se aclarara si lo que se busca es elevar el nivel de la calidad

ar.

de los funcionarios públicos, porque lo que se está proponiendo es colocar un tope al decir que las primas y las formas de incentivar un buen desempeño serán solamente para franjas determinadas, dando a entender así que se anhela a que solamente un 10 % del funcionariado sea excelente. Quiere decir que partimos de la base de que aspiramos que por debajo de esas franjas —por lo menos, eso es lo que interpreto— el resto tenga un desempeño insuficiente o malo.

Por otro lado, quisiéramos saber si esta calificación o evaluación está prevista para otros funcionarios públicos como, por ejemplo, los Legisladores o quienes ocupan cargos de particular confianza. Además —el otro día lo dije en broma, pero ahora hablo en serio— consulto si también podrán declararse excedentes quienes no cumplan correctamente con el desempeño de sus funciones en esos cargos.

El artículo 34, por su parte, prohíbe la redistribución de funcionarios en los Incisos que integran Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales. En mi opinión, esto es contradictorio con disposiciones que aparecen en esos Incisos. Por un lado, en el mencionado artículo se establece una prohibición —quizá pueda ser un error de interpretación— y, por otro, hay normas en esos ámbitos que facilitan o permiten lo que aquí se prohíbe.

Por otra parte, a través de las preguntas que se formularon y de las respuestas que se dieron, no me queda claro si lo que se declara finalmente excedentario es el cargo. Si no entiendo mal, luego de que se lleve a cabo todo el proceso habrá una evaluación y quienes queden estarán en cargos que serán necesarios o no para el Estado. Según interpreto, en este último caso, se podrá declarar excedentario, ya que no hace falta y, en última instancia, se decidirá que esos funcionarios quedan fuera, pues el cargo que ocupaban no es imprescindible en determinado ámbito. El señor Senador Michelini realizó consultas con respecto a la perforación de las leyes. Cuando este proyecto de ley estaba en discusión en la Cámara de Representantes y antes de que entrara aquí, por documentación que obra en nuestro poder,

ar.

se propuso la designación de alguien que no era funcionario público para Director de Tecnología Nuclear en el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Al respecto, hubo una consulta a la Oficina Nacional del Servicio Civil porque se consideraba que se estaban violando las disposiciones de las que estamos hablando, porque se ingresaba a la función pública por fuera. Inclusive, se trata de una Unidad Ejecutora que se fusiona. Cuando analizamos el tema de Tecnología Nuclear, los representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería dieron explicaciones sobre cuál iba a ser el futuro de esa área. Supongo que la respuesta que habrá dado la Oficina Nacional del Servicio Civil habrá sido acorde con las leyes —en medio de la discusión de este proyecto de ley en ambas Cámaras— en el sentido de que no se podía nombrar un Director de una Unidad Ejecutora que no era funcionario público ni de carrera.

SEÑOR COBAS.- En cuanto a la consulta acerca del costo de las tercerizaciones que hizo el sector público hasta este momento, debo decir que no tengo la respuesta. Este es el principal justificativo de varios de los artículos que presentaremos en la parte de ordenamiento financiero. Como los señores Senadores saben, el sector público no tiene una contabilidad patrimonial ni la posibilidad de una contabilidad por costo de los productos, ya que todavía se registra por partida simple. Gran parte de los artículos que están en el Capítulo de Ordenamiento Financiero —que presentaremos a continuación de la parte de funcionarios— recoge la necesidad fundamental —que, además, está en la base de la modernización de dicha materia— de incorporar la contabilidad patrimonial integrada al sector público, de modo de saber realmente los resultados patrimoniales y los costos de los productos.

Debemos decir, asimismo, que ello no significó que no hayamos analizado el sistema de tercerizaciones para las propuestas que hacíamos aquí.

De ese análisis concluimos que los problemas fundamentales que se dieron en algunas tercerizaciones se

ar.

debieron a cuestiones que tratamos de resolver en el actual proyecto de ley de Presupuesto.

Uno de los aspectos más importantes es que las tercerizaciones deben basarse en licitaciones con competencia y no en asignaciones directas, elemento que creemos primordial. Además, era importante que recogiera la preferencia de los funcionarios, puesto que el sistema legal imposibilitaba incluirlos dentro de este mecanismo.

Por otra parte, teníamos la adecuación de los términos de referencia de las funciones a los requerimientos del trabajo que, en la mayor parte de los casos, condujo a interpretaciones distintas de lo que era cada una de las tareas.

Otro aspecto —quizás el más relevante— era la incapacidad de tener información, habida cuenta de que no se contaba con una evaluación numérica.

Todos estos aspectos tratamos de agregarlos, estableciendo un sistema que dé mayor garantía a todo el proceso de tercerización que se haga con la contratación de terceros, lo cual es fundamental para ser incluido como posibilidad para los funcionarios que así lo deseen.

En el proyecto de ley de Presupuesto este sistema de reinserción es el único que no está atado a reestructuras, es decir que es de libre acceso para todos los funcionarios del sector público que así lo deseen. Incluso, así es definido por el jerarca del Inciso al establecer que esa actividad es mejor mediante la contratación de terceros.

En lo que tiene que ver con los servicios de colocación laboral y a las agencias de empleo a que hacía referencia la señora Senadora Arismendi, nosotros establecemos que la garantía fundamental del proceso está dada por el registro previo, pues a partir de ahí se asegurará que las agencias que tengan esta especialización podrán ser consistentes con los requerimientos de las funciones que estaríamos

ar.

solicitando.

Reitero que este registro ofrece una garantía; sin embargo, tengo que decir que, en realidad, felizmente en el sector privado existen instituciones que ya están llevando a cabo esa labor y lo están haciendo con eficiencia, como es el caso de PRETEC y FUNDASOL, según tengo entendido. Esto, de alguna manera, habilita la inclusión en el registro de instituciones públicas y privadas.

En cuanto a selección de personal, tenemos más agencias o empresas privadas que cumplen su labor con eficiencia, y repito que nuestra seguridad está en las bases, en el registro y en la igualdad de oportunidades en la competencia.

Con respecto a las licencias por enfermedad —y dentro de lo que puedo aclarar según mis conocimientos— puedo decir que la disposición establecida en el proyecto de ley de Presupuesto tiende a tratar de que no haya una dependencia del Inciso con los Servicios de Certificación de las Licencias que de alguna manera pueda conducir al mal manejo del sistema. Aquí lo que se está estableciendo es la posibilidad de que sea el Ministerio de Salud Pública, como institución rectora en esa área, la que se encargue en forma autónoma y horizontal de todas las certificaciones. En la medida en que así lo deseen o por las características del servicio, existe la posibilidad de contratar a terceros y nuevamente las garantías estarían dadas por los procedimientos de contratación a que hacíamos referencia anteriormente. En relación con los bonos de desempeño, cedería el uso de la palabra al doctor Labadie para que responda a las dudas planteadas en ese aspecto.

Sin embargo, con respecto a la generación del sistema de bonos de desempeño al resto del sector público, puedo decir que, lamentablemente por contexto legal, lo único que podemos establecer en la Ley de Presupuesto es que el Poder Ejecutivo tenga la autonomía para fijarlo en la Administración Central y sugerirlo para el resto, porque las demás instituciones públicas, ya sea el Poder Legislativo,

servicios autónomos, etcétera, deben establecerlo por iniciativa propia, respetando la autonomía constitucional. Lo que sí vamos a incorporar en la Ley de Presupuesto es un artículo general que posibilite, en el uso de las autonomías constitucionales y legales de esas entidades, la utilización de estos bonos. Creo que esto puede habilitar el uso de este mecanismo por otras entidades que tienen prescritas sus autonomías por disposiciones constitucionales y a las cuales el Poder Ejecutivo no puede regir.

Me voy a referir ahora a las características de excedentaria del cargo de la función contratada. En este sentido, como consecuencia de las reestructuras administrativas, se definen funciones y cargos excedentarios para los cometidos que determine cada Inciso como prioritarios, así como los que discontinúan por considerar que no son fundamentales, por lo que se reestructuran, ya sea por su origen o por duplicaciones, fusiones u otras redundancias que se detecten en cada Inciso. Esas funciones o cargos contratados se suprimen por Ley y se crea un sistema particular para los funcionarios que los ocupan, quienes ingresan dentro de un régimen especial que, en los primeros doce meses, supone el mantenimiento de todas las condiciones de trabajo. Aquí se enfrenta a todos los mecanismos de reinserción que mencionábamos anteriormente, y al vencer este plazo, en la medida en que el funcionario no renuncie, quedaría dentro de un régimen especial, eximido de su obligación de asiduidad y cobrando lo correspondiente con ese nuevo estatus. Ese cargo cesa al vacar por cualquiera de las modalidades de salida del sector público.

La pregunta relativa a la Dirección Nacional de Tecnología Nuclear correspondería que la respondiera el doctor Correa Freitas.

SEÑOR LABADIE.- Si bien este es un tema que está dentro de las competencias del doctor Correa Freitas, me voy a tomar la libertad de explicar los fundamentos conceptuales del bono o premio al desempeño y de cuál es el criterio de evaluación que se utiliza para calificar las tareas.

ar.

Como bien dijo el doctor Correa Freitas, las distintas modalidades de evaluación del desempeño o de calificaciones se denominan distribución forzada y se trata de un mecanismo muy usado en las grandes organizaciones, en las que puede haber dificultades en el control inmediato de los gerentes; sin embargo, sucede que existen problemas para los supervisores directos del funcionario en cuanto a poner una mala calificación. Esto derivó —como muy bien lo explicaba el doctor Correa Freitas— en que en los regímenes de calificación preexistentes hubiera una altísima concentración de funcionarios muy cerca del desempeño óptimo, lo que no suele darse cuando esto se estudia con criterio objetivo en las distintas organizaciones.

En general, se presume que hay lo que se denomina una distribución normal y eso es, más o menos, lo que está consagrado en ese porcentaje del 10% para funcionarios excelentes y del 20% para los muy buenos. También subrayo lo que dijo el doctor Correa Freitas en su intervención anterior, en el sentido de que el resto de los funcionarios no están siendo distribuidos forzadamente en las categorías, sino que, simplemente, se asume esta distribución normal entre los mejores funcionarios. Repito que esto es algo que en las grandes organizaciones, con los números grandes, suele darse; se trata de una distribución normal que se estudia estadísticamente.

Por otra parte, quisiera trasmitir otra idea consagrada en el artículo 19; no significa que el desempeño de estos funcionarios sea excelente, sino que es el resultado de un ordenamiento en el que el 10% de los mejores es calificado como excelente y el 20% subsiguiente, muy buenos. Quiere decir que esto es relativo, no es una medida absoluta. Por ejemplo, en un grupo de funcionarios bajo mi supervisión contaré con algunos que podrán tener ciertos niveles absolutos de desempeño muy bueno o excelente, pero siempre seré capaz de ordenar quiénes son mejores o peores. Es sobre esa base que se establece el desempeño excelente o muy bueno.

ar.

SEÑORA ARISMENDI.- Eso podría ser así. El premio está destinado a aquellos funcionarios que tengan la calificación de excelentes y de muy buenos, y, a la vez, se dice que se trata de una única cantidad anual. Quiere decir que la calificación incide luego en la retribución. Puede suceder que un funcionario sea excelente y no esté dentro del 10%, por lo que no tendrá una retribución por ello. En consecuencia, en los términos en que está planteado, no hay incentivos para ser buen funcionario.

SEÑOR LABADIE.- Quisiera hacer notar, justamente, que el sistema de premios está estructurado de acuerdo a lo que la teoría recomienda y que, según la jerga técnica se denomina reforzamientos positivos. Esto se hace para promover que los funcionarios, en su entorno de trabajo, se desempeñen mejor que otros. No se trata sólo de un problema de correr rápido, sino de correr más rápido. La propuesta de incentivos tiene la finalidad de que los funcionarios que sean muy buenos, en virtud de los premios establecidos, se desempeñen mejor. El objetivo es la mejora de la eficiencia en los distintos ámbitos de trabajo de cada uno de los funcionarios por medio del premio a los mejores.

SEÑOR COBAS.- En relación al planteo formulado por la señora Senadora Arismendi, en cuanto al cargo de tecnología nuclear, más allá de que con mucho gusto remitiremos a la Comisión lo que informó la Oficina Nacional del Servicio Civil en ese sentido, debemos decir que es un cargo llamado de alta especialización, previsto en el artículo 22 del Decreto-Ley Nº 14.189.

En este momento no recuerdo exactamente la información que brindó dicha Oficina, pero me comprometo a remitir el informe a la Comisión esta misma tarde.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Debo señalar que me resultó muy reconfortante enterarme que se incluyen —ya lo había visto en el articulado— disposiciones que permiten la evaluación de desempeños sobre la base de curvas de distribución normal. En definitiva, si lo que importa es lograr la mayor eficacia

ar.

y eficiencia en la Administración, esto se puede establecer siempre y cuando se articule un premio no para los buenos excelentes, sino para los mejores entre ellos. Este es un régimen similar al que se utiliza para calificación de exámenes en las Universidades, donde los resultados se ordenan de acuerdo con la distribución normal, lo que permite, entre otras cosas, que los exámenes se hagan sin monitores. En la medida en que los resultados son ordenados en esta curva, se garantiza que la excelencia se defienda a sí misma. Más allá de eso, que es un criterio técnico que comparto, deseo volver al tema que había planteado hace un momento.

Naturalmente, entiendo la diferencia entre la provisión de una vacante por ascenso y por la vía de una suerte de designación permitida. Deseo volver al eje de esta cuestión que estamos tratando en el día de hoy y que tiene que ver con conseguir que el Estado se organice —sobre todo para aquellos que creemos en él como una instancia esencial en una sociedad como la nuestra— de tal forma que pueda entregarle a la sociedad los mejores servicios, con la mejor calidad —excelente en todo sentido— dentro del marco de igualdad de oportunidades, tanto para la sociedad en cuanto a la adquisición de servicios, como para sus funcionarios en relación a su desempeño profesional y personal. En definitiva, nadie ha inventado un sistema capaz de incentivar de otra forma el logro de la excelencia. Si alguien lo inventa, lo llevaremos a cabo; mientras tanto, nos debemos manejar con los criterios que son más o menos aceptados a nivel universal.

Personalmente, me refería a dos aspectos: los escalafones y los tubos de ascenso. Esto es así porque la Administración no creció ni se desarrolló en términos entera o estrictamente racionales. Hay ámbitos que crecieron más, otros menos y, como decía el señor Senador Michelini, hay algunos que faltan y otros que sobran. A su vez, gracias a la generosidad afortunada de nuestro sistema, se produce una situación recurrente por la que tenemos funcionarios que ingresan a un escalafón de servicio o administrativo y que,

ar.

con mucho esfuerzo o el apoyo del Estado, logran recibirse de algo. Inmediatamente que sucede esto, con toda lógica comienza la pretensión de ese funcionario de pasar a revistar en un escalafón profesional, donde se le reconozca lo que ha crecido en términos personales durante el desempeño de la función. Entonces, en todos los Presupuestos, incluido éste, nos encontramos en todos los Incisos con una cantidad de artículos dirigidos a regularizar —así se llama— a funcionarios que han adquirido el carácter de profesionales. Normalmente, se regularizan en la medida en que haya vacantes, pero muchas veces la regularización consiste en un cambio en la calidad del cargo, con lo que también se modifican los pesos relativos de los escalafones.

Por otro lado, también tenemos tubos de ascenso chiquitos —por llamarlos de alguna manera— donde, en definitiva, muchas veces no hay más remedio que darle el ascenso a un funcionario porque es el único que está allí y que tiene derecho, porque ha hecho su carrera, con lo que podemos estar privando a ese servicio de la posibilidad de tener un jerarca de mayor preparación o con mejores competencias para desempeñar las funciones allí establecidas. Entonces, aquí el criterio de igualdad de oportunidades para los funcionarios no funciona porque no existe tal igualdad de oportunidades si se compara un tubo de ascenso chico con uno grande. Tampoco funciona en el sentido de que hay una especie de barrera que se levanta en torno a un tubo de ascenso chico para garantizar determinados recorridos, en desmedro y en perjuicio de la calidad de los servicios que presta en la Administración. Según entiendo, esto es lo que está tratando de hacer, entre otras cosas, este Presupuesto.

Por otra parte, los ascensos, aún dentro de un mismo tubo, mantienen una separación de escalafones dentro de un mismo Inciso, a partir del criterio de los requisitos del cargo.

Por ejemplo, esto ocurre cuando para cubrir una vacante se necesita una persona que haya aprobado 6º año de Secundaria, pero no permitimos a un funcionario que reviste

ar.

en el escalafón profesional que, porque le atrae vocacionalmente la posibilidad de cumplir una función gerencial, compita para lograr el cargo. Creo que la acción combinada de todas estas anomalías produce, inevitablemente —a pesar de las disposiciones que contiene este proyecto de ley de presupuesto- una dificultad muy grande para conseguir y sostener niveles de excelencia que son, a mi juicio, esenciales, si lo que queremos es un Estado fuerte y capaz de hacer cosas y no un Estado que autofagocita su prestigio en función de rigideces que tal vez surjan de la muy loable intención de proteger la carrera funcional, pero que no sólo no se hace de igual forma para todos, sino que además resulta de una desprotección para el propio Estado en cuanto al cumplimiento de su función.

Me reservo, señor Presidente, la posibilidad de conversar con los señores miembros del Poder Ejecutivo y con las distintas bancadas sobre si no sería este el momento de introducir algunos ajustes que nos permitan cerrar "perforaciones", si es que de eso se trata. Creo que sería interesante por lo menos estudiarlo, y si no hay tiempo en este momento, se podría asumir una especie de compromiso programático que habilite al Poder Ejecutivo a presentar un proyecto en ese sentido en la próxima Rendición de Cuentas o en un proyecto de ley independiente.

Quisiera formular una pregunta y realizar dos comentarios finales que, de alguna manera, se relacionan con lo que recién se ha expresado. La pregunta, señor Presidente, es si existen disposiciones en este proyecto de ley que permitan empezar a recorrer ese camino.

Ahora voy a hacer los dos comentarios, el primero de los cuales es en verdad una pregunta a la Mesa. Quisiera saber si existe alguna disposición en cuanto al funcionamiento de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda que permita la posibilidad de que los señores Senadores que la integran puedan intervenir en forma más fluida, en cuanto al orden en la lista de oradores. Aclaro que lo formulo como pregunta, porque no lo sé. Me gustaría

ar.

saber, entonces, si hay alguna disposición que establezca un orden para esa lista de oradores, en función de si quien solicita la palabra es miembro de la Comisión o simplemente concurre a ella, con todo derecho, porque en el Senado se trabaja de esta forma.

El último comentario que deseaba realizar —y pido excusas por formularlo, tal vez, a destiempo— tiene que ver con lo siguiente. Muchos de los Senadores aquí presentes pensamos que el tema de los órganos democráticos —como puede ser el Parlamento— es demasiado serio e importante como para que en torno a él se hagan humoradas. Los señores Senadores que me conocen saben que tengo muy buen sentido del humor, pero también creo que en el momento en que se hace una humorada sobre la declaración de excedentarios de los señores Legisladores se está jugando con temas que para este país son o tendrían que ser muy caros y que en todo caso no pueden ser, a mi juicio, objeto de chistes o de ocurrencias en el curso de una sesión. Si lo fueran, entiendo que tengo derecho a decir que son de mal gusto y que, tal vez, esta Comisión tendría que interrumpir su funcionamiento y discutir si corresponde que quede en actas alguna referencia humorística vinculada a si no se debe declarar excedentarios, en función de evaluación de desempeño, a los señores Legisladores. En todo caso, los únicos que pueden declararlos excedentarios son los ciudadanos que votan, porque si este no fuera el caso, estaríamos hablando de procesos por los cuales este país ya ha pasado y que, francamente, creemos que son demasiado serios como para que se haga de ellos objeto de humoradas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador: al reiniciarse la sesión a la hora 15, la Mesa va a proponer un plan de trabajo que contemple la observación que acaba de hacer. En su momento, la Comisión resolvió funcionar de 10 a 13 y de 15 en adelante. El miércoles pasado trasgredimos esa resolución al funcionar hasta cerca de la hora 15, por lo que la Mesa recibió el reclamo lógico y natural de algunos de sus integrantes. Debo aclarar que a la hora 13 la Mesa no va a tener otro camino que levantar la sesión, porque aun cuando

ar.

existiera la voluntad por parte de algún señor Senador de proponer que continuara, no podríamos hacerlo porque no estamos en número para votar.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El planteo que ha formulado el señor Senador Fernández Faingold es muy profundo y es un tema que ya se planteó con motivo de la discusión de la Ley Nº 16.127. En ese momento, a nivel de la Comisión de la Cámara de Senadores, se analizaron dos posibilidades de cambios profundos en los sistemas de promociones o ascensos dentro de la Administración Pública. Específicamente, el primer planteo se relacionó con la eventualidad de que los ascensos o promociones no se hicieran más por unidad ejecutora, sino a nivel de Inciso, y que se dejara librada a la reglamentación la posibilidad de que una o más de esas unidades ejecutoras, teniendo en cuenta la importancia de las mismas, continuaran con el régimen actual. El segundo planteo estuvo relacionado con la propuesta que acaba de realizar el señor Senador Fernández Faingold, en cuanto a la posibilidad de que hubiera traslados o promociones de carácter horizontal. Dicho en otros términos, se planteó la posibilidad de que, por ejemplo, un funcionario que revistiera en el escalafón profesional pudiera acceder, compitiendo por concurso, al escalafón administrativo, si estuviera interesado en ello. Uno de los responsables directos de que este tema no se concretara en aquel momento es quien habla, porque en ese entonces hice un planteo de eventual inconstitucionalidad de este sistema por violación de la carrera administrativa. Confieso que he evolucionado en cuanto a la percepción de este tema; creo que en aquel momento no estábamos preparados todavía para este cambio. De todas maneras, creo que tenemos que sentarnos y repensar este asunto con mucho cuidado, porque corremos el serio riesgo —como lo manifesté en 1990— de que el Parlamento apruebe la disposición pero luego la Suprema Corte de Justicia la declare inconstitucional.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Quiero aclarar que me considero uno de los más fervientes defensores de la carrera administrativa, en cuanto le confiere predictibilidad al

ar.

transcurso de un funcionario en la Administración a lo largo de su vida. Lo que sucede es que la carrera administrativa, según la entiendo, está integrada por un conjunto de normas que tienen que ver, precisamente, con la predictibilidad y reglas de juego, y no es nada que nos venga como el decimoprimer mandamiento. Aun si viniese de esta forma, sería el momento de revisarlo. Entonces, creo que sería interesante que la carrera administrativa —que hoy no es más que una entelequia, por muchas razones que hemos visto a lo largo de esta sesión— pudiera ser, de alguna forma, precisada en cuanto a las reglas de juego.

Cuando ese proceso se inicie, sería muy interesante compatibilizar los intereses del funcionario, de la Administración y de la sociedad, de forma que tengamos un conjunto de normas suficientes para predecir; que sean justas en cuanto a la igualdad de oportunidades y que, sin embargo, respeten y más bien alienten dándonos instrumentos para lograr el fortalecimiento del Estado, de manera que este pueda funcionar. Esto es así fundamentalmente teniendo en cuenta que la nuestra es una sociedad que cada vez debe competir más y hacerse cargo de cosas que el mercado claramente no atiende. En lo personal, no creo que con la persistencia de algunas disposiciones que corresponden a otra época y a otra Administración Pública, estemos sirviendo bien ese objetivo principal.

De todas maneras, señor Presidente, todo lo que quería saber era, en primer lugar, si existen normas de este tipo en la presente propuesta y, en segundo término, si es posible encarar una solución —no digo ahora, a través de este Presupuesto, pero quizá sí de alguna iniciativa de carácter programático— que en un plazo razonable, realizando todas las consultas del caso, mediante un proceso transparente y analizando lo que está ocurriendo en otros países, nos permita modernizar esa carrera administrativa que, a mi juicio, la Constitución hace bien en proteger y que jamás aceptaría que dejase de hacerlo. No obstante, me parece que se está protegiendo un bien, que es la predictibilidad, asociada a la igualdad de oportunidades y a la existencia de

un conjunto de normas, lo cual no nos ata a ciertas disposiciones congeladas en la última era de los glaciares.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Siguiendo la línea de exposición que se venía desarrollando, creo que en este proyecto de ley de Presupuesto se da un avance muy importante en los artículos que van del 360 al 365, en los que se establece claramente que hay un Escalafón Gerencial por el sistema de alta gerencia, dentro del cual van a poder competir funcionarios de todos los escalafones. Entonces, pienso que este ya es un paso muy importante que da la Administración para ir cambiando paulatinamente un régimen de carrera administrativa que está muy encorsetado y que, de alguna manera, hasta la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha colaborado para que ello sea así. En este sentido, hemos sido cuidadosos en el examen de estos temas, y más allá de las buenas intenciones —que creo debemos ir cambiando— tenemos que realizar un proceso gradual y paulatino a fin de llegar a ese sistema de traslado de promociones horizontales dentro de la propia Administración.

Pienso que a esta altura de la evolución de la sociedad y de la Administración Pública estamos en condiciones de ir realizando los cambios. Pero sinceramente creo que esta es una transformación profunda que se va a comenzar a aplicar a partir del 1o. de enero. Después ya será responsabilidad de la Oficina Nacional del Servicio Civil analizar, para la Rendición de Cuentas del año que viene, la posibilidad de hacer un cambio más profundo en todos los escalafones, de tal forma que también se produzca en la gestión de la Administración pública.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Deseo precisar mi pregunta por la vía de ejemplo a los efectos de que quede clara la tarea que falta cumplir.

Cuando estaba del otro lado del mostrador, en determinado momento me tocó pedir que se autorizase la competencia, fuera del tubo de acceso, al Inciso para un cargo que, según su definición, requería Segundo Año de

ar.

Primaria aprobado y que, en consecuencia, estaba abierto a todo el mundo. Ese cargo, señor Presidente, era el de Director de Salarios, con lo cual, para que pudiese funcionar —el Parlamento rechazó la solicitud diciendo que con eso se cortaba las posibilidades de ascenso a quienes estaban por debajo— hubo que crear una estructura paralela y manejar el tema de salarios también en forma paralela, lo que resultaba ineficiente para la Administración, supernumeraria y generaba más gastos. Precisamente, eso es lo que desearía evitar.

SEÑOR COBAS.- Voy a utilizar el tiempo que resta para aclarar dos ideas que inspiraron la propuesta de este tema que se ha estado debatiendo en los últimos minutos.

En primer lugar, como señalaba anteriormente, nosotros tratamos de hacer una especie de curva de tiempo en este tema. Al respecto, pensamos que al comienzo la reestructura administrativa era suficiente para no introducir otros aspectos que pudieran reducir las garantías al funcionario en el Presupuesto. En ese sentido, no quisimos tocar el régimen de promoción del funcionario, sino que los dos únicos aspectos que entendimos eran importantes en este caso, era, por un lado, el sistema de desempeño y, por otro, la alta gerencia, como primera etapa. Consideramos que eso era algo administrable y que se correspondía con la idea de lo que normalmente justifica la diferencia entre reforma y modernización. A nuestro juicio, todas las acciones de modernización —tal como ocurre en el sistema de promoción— se tienen que llevar a cabo dentro de lo que son las estructuras más o menos definitivas en el sector público. De lo contrario, podríamos estar creando una situación negativa con respecto al personal que no esté suficientemente calificado o en condiciones para competir por sus cargos. Creo que es mejor definir bien los puestos y después ingresar a la segunda etapa. Esto no quiere decir que a todos nos asista la razón, sino que tenemos un problema de tiempo en el funcionamiento y, al respecto, quería aclarar que el

ar.

Presupuesto en esta primera etapa a lo único que apunta es a este sistema de reestructura y establecimiento de mecanismos positivos de mejoramiento en su conjunto.

En segundo término, deseaba aclarar que también las redistribuciones entre los Incisos de la Administración Central que están previstas, se encuentran atadas a los mecanismos de reestructura administrativa. Esto quiere decir que las redistribuciones son libres entre los Incisos, pero contra las economías del que recibe. Es decir que desaparece en el caso en que el funcionario mantiene su cargo: entonces, efec'ivamente, no se crea ninguna reestructura.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como se había acordado, siendo la hora 13, corresponde pasar a cuarto intermedio hasta la hora 15.

(Así se hace. Es la hora 13 y 03 minutos)

ar.